



УДК 321.1(477)

## ПРОТОГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И КОНСТИТУЦИОННЫЕ МАЯТНИКИ В УКРАИНЕ

**А.С. ПОЛИЩУК**

*Харьковский национальный  
университет им. В.Н. Каразина,  
Украина*

*e-mail: a\_polish@ukr.net*

В условиях слабости рационально-бюрократического управления украинская политика представляет собой соперничество протогосударственных проектов, которые оформляются и легитимизируются с помощью конституции. В статье анализируются протогосударственное строительство, а также содержание и движущие силы украинского конституционного маятника.

Ключевые слова: протогосударственное строительство, вождество, олигархия, конституционный маятник, политические союзы.

После распада Советского Союза для Украины была характерна последовательная смена президентско-парламентских (1996, 2010) и премьер-президентских (2006, 2014) конституций. Этот процесс маятникового движения между различными конституционными проектами не нашел достаточного освещения в политической науке. В данной статье мы хотели бы предложить свое объяснение его содержания и движущих сил.

В первую очередь необходимо дать определение главным участникам конституционного процесса и тем политическим проектам, которые они стремятся воплотить в жизнь. Главными участниками конституционного процесса в Украине, как и в ряде других постсоветских стран, являются патронажные президенты<sup>1</sup> и рентоориентированные предприниматели<sup>2</sup>. Они действуют в условиях слабости рационально-бюрократического управления и в рамках процесса приватизации публичных институтов государства<sup>3</sup>. Поэтому их политическим проектом является не столько государственное строительство (state-building), сколько протогосударственное строительство: проектом патронажных президентов является создание вождества (chiefdom-building)<sup>4</sup>, а проектом рентоориентированных предпринимателей – создание олигархического совета (oligarchic council-building)<sup>5</sup>. Остановимся на этой проблеме подробнее.

Патронажные президенты обладают рядом ключевых особенностей. Во-первых, они концентрируют в своих руках широкие неформальные полномочия, связанные с монополизацией силовых и фискальных ресурсов, кадровой политикой и управлением процессом приватизации. Во-вторых, опорой их власти является многоуровневая патронажно-клиентарная сеть, состоящая из влиятельных экономических и региональных элит, которые по сути представляют собой «машину по переизбранию», то есть обеспечивают финансовую, информационную поддержку и мобилизацию голосов на выборах в обмен на защиту собственности и свободу действий. В-третьих, ключевой задачей патронажных президентов является переизбрание или назначение преемника, поэтому главным фактором, подрывающим политическое равновесие, является превращение президента в «хромую утку» (lame duck): срок его полномочий истекает, популярность падает, победа назначенного преемника не является гарантированной, возрастает уровень неопределенности и риск формирования контрcoalitions элит.

Патронажные президенты редко занимаются государственным строительством – усилением формальных институтов рационально-бюрократического государства. Напро-

<sup>1</sup> Hale H. Regime cycles. Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia // World Politics. 2005. Vol.58. №1. P. 133–165.

<sup>2</sup> Ganev V. Postcommunism as an Episode of State Building: A Reversed Tillyan Perspective // Communist and Post-Communist Studies. 2005. Vol.38. №4. P. 425–445.

<sup>3</sup> Фисун А. Демократия, неопатримониализм и глобальные трансформации. Харьков, 2006. С. 150–178.

<sup>4</sup> Earle T. How chiefs come to power : the political economy in prehistory. Stanford University Press, 1997. P. 67–75.; Earle T. Chiefs, chieftaincies, chiefdoms, and chiefly confederacies : power in the evolution of political systems // Social Evolution & History. 2011. Vol. 10, № 1. P. 27–54.

<sup>5</sup> Winters J. Oligarchy. Cambridge University Press, 2011. P. 32–38.



тив, они являются центрами создания вожества (*chiefdom-building*) и сталкиваются с теми же проблемами и вызовами, с которыми исторически сталкивались те, кто создавал централизованные политии и наращивал их институциональные мощности. К этим проблемам и вызовам в первую очередь относятся следующие: (1) обеспечение легитимности и преемственности (создание стабильной внутренней базы поддержки – «большинства в большинстве» общественных групп – и усиление функции «культурного брокеража» на внешнеполитической арене<sup>6</sup>); (2) обеспечение автономии (независимости от конкурирующих центров силы) и дееспособности (способности к выполнению президентских решений и противодействию оппортунистическому поведению элит); (3) сбалансированное извлечение ресурсов (упорядочивание системы «власти-собственности»<sup>7</sup>, справедливое распределение рент и накопление ресурсов для своего собственного домена).

Теперь рассмотрим другого ключевого участника конституционного процесса, а именно рентоориентированных предпринимателей. В постсоветском политическом контексте их объединяет несколько важных особенностей. Во-первых, для них характерен неопатримониальный характер власти<sup>8</sup>: они рассматривают управленческую позицию не как временно занимаемую публичную должность, за которой закреплён определенный набор полномочий, ответственности и функция производства общественного блага (принцип *imperiū*), а как частное владение с широкой областью произвола, в том числе с использованием властных функций в личных интересах (принцип *dominiū*). Во-вторых, эти акторы склонны поддерживать частичные реформы<sup>9</sup>: в интересах сохранения своего привилегированного положения, которое обеспечивается выгодами от частичных реформ, они выступают как вето-игроки, то есть могут саботировать и препятствовать более широким и глубоким реформам и модернизации в целом. В-третьих, их действия можно описать как политическое предпринимательство<sup>10</sup>: они ориентированы на получение собственности и доходов посредством использования инструментов государственного регулирования. В этом смысле их главной целью является «захват государства» и использования выгод институционализированной власти-собственности.

Как и патронажные президенты, рентоориентированные предприниматели не заинтересованы в усилении формальных институтов рационально-бюрократического государства. Они являются проводниками другого политического проекта – создания олигархического совета (*oligarchic council-building*) – и сталкиваются с теми же проблемами и вызовами, с которыми исторически сталкивались различные элитные группы (аристократии, олигархии) перед лицом централизующих и перераспределительных инициатив лидеров политий (вождей, тиранов, монархов). К этим проблемам и вызовам в первую очередь относятся следующие: (1) поддержание баланса между защитой доходов (перекладывание издержек по защите собственности на лидера, имеющего монополию на легитимное насилие) или защитой собственности собственными средствами (создание нескольких конфликтующих и сдерживающих друг друга центров силы)<sup>11</sup>; (2) обеспечение автономности (способности противодействовать давлению президента и наращивать «потенциал шантажа»<sup>12</sup>) и мобилизации массовой поддержки населения; (3) коллективное действие (создание и управление разнородной коалицией, противостоящей президенту).

Важно подчеркнуть, что оба эти проекта – *chiefdom-building* и *oligarchic council-building* – по сути являются протогосударственными (догосударственными). Они учреждаются в условиях отсутствия развитых институтов рационально-бюрократического государства современного типа, а материалом для их формирования служат различные

<sup>6</sup> Spencer C. Human agency, biased transmission, and the cultural evolution of chiefly authority // *Journal of Anthropological Archaeology*. 1993. Vol.12, №1. P. 41–74.

<sup>7</sup> Васильев Л. Феномен власти-собственности. К проблеме типологии докапиталистических структур // *Типы общественных отношений на Востоке в средние века*. М., 1982. С. 60–99.

<sup>8</sup> Фисун А. Указ.соч.

<sup>9</sup> Hellman J. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // *World Politics*. 1998. Vol.50, №2. P. 203–234.

<sup>10</sup> Ganev V. Ibid.

<sup>11</sup> Winters J. Ibid. P. 20–26.

<sup>12</sup> Sartori G. Parties and Party Systems: A Framework for Analysis. ECPR Press, 2005. P. 108–110.

традиционные институты, в первую очередь патримониализм и клиента<sup>13</sup>. Создание политического суверенитета здесь обособленно от создания государства. Акцент на протогосударственном характере этих политических проектов позволяет нам избежать характерной для некоторых транзитологических исследований проблемы «махинаций с определениями»<sup>14</sup>, то есть умножения новых определений для тех режимов, которые находятся между полюсами авторитаризма и демократии. Авторитаризм и демократия отличаются по степени политической конкуренции, включенности населения в выработку политики, ответственности элит и т. д. Но оба этих идеальных типа предполагают наличие развитого рационально-бюрократического государства современного типа, «высокого потенциала государства»<sup>15</sup>. Последнее условие не является характерным для проектов вожества и олигархического совета, поэтому их необходимо располагать не между авторитаризмом и демократией, а в параллельном континууме догосударственных политических режимов. В этом континууме располагаются также такие политические проекты как абсолютизм и феодализм, а также «доминирующая власть» и «бесформенный плюрализм»<sup>16</sup> (см. рис. 1).



Рис. 1. Государственные и протогосударственные политические устройства

Мы очертили институт патронажного президентства и связанный с ним проект создания вожества (chiefdom-building), а также институт рентоориентированных предпринимателей и связанный с ним проект олигархического совета (oligarchic council-building). Теперь обратимся к ключевой проблеме циклического перехода от одного проекта к другому. В украинском политическом процессе противостояние между обозначенными нами проектами вожества и олигархического совета фактически выражается в переходе между президентско-парламентскими и премьер-президентскими конституциями. Но что является условием и причиной этого маятникового движения?

Во-первых, этот переход обуславливается тем, что А. Фисун называет «двойной спиралью» украинской политики<sup>17</sup>, то есть ситуацией, в которой президент эффективно использует две ключевые стратегии: (1) стратегия партийного строительства и распределения политических предпочтений между различными группами поддержки (финансово-промышленными группами и региональными политическими машинами); (2) стратегия индивидуальной кооптации и прерогатива одной группы поддержки президента (семья, клан, ближайшее окружение и т. д.).

Во-вторых, маятниковое движение обусловлено тем, что рентоориентированные предприниматели эффективно сочетают две стратегии, которые в теории рационального выбора получили название «минимакс» и «максимин». В контексте украинского политического процесса их можно очертить следующим образом: (1) стратегия минимакса -

<sup>13</sup> Например см.: Eisenstadt S., Roniger L. Patrons, clients, and friends: Interpersonal relations and the structure of trust in society. Cambridge University Press, 1984. 343 p.; Theobald R. Patrimonialism // World Politics. 1982. Vol.34, №4. P. 548—559.; Афанасьев М. Клиентелизм и российская государственность: Исследование клиентарных отношений, их роли в эволюции и упадке прошлых форм российской государственности, их влияние на политические институты и деятельность властвующих групп в современной России. М., 2000. 317 с.

<sup>14</sup> Collier D., Levitsky S. Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research // World Politics. 1997. Vol. 49, № 3. P. 445.

<sup>15</sup> Тилли Ч. Демократия. М., 2007. С. 31-41.

<sup>16</sup> Капшелли О. «До-современное» государственное строительство в постсоветской России // Прогнозис. 2009. №1. С. 131—175.

<sup>17</sup> Fisun O. The Dual Spiral of Ukrainian Politics after 2010 // PONARS Eurasia Policy Memo. 2011. №165.



стратегия максимизации выгод при минимизации издержек; максимизация выгод в данном случае означает получение прямого доступа к президенту, а также занятие наиболее выгодных позиций (bottlenecks) для извлечения ренты; реализация этой стратегии предполагает борьбу за должности в исполнительных органах власти; (2) стратегия максимина - стратегия снижения рисков и обеспечения наиболее выгодных условий в том случае, если стратегия максимизации не сработает; реализация этой стратегии предполагает создание групп поддержки в парламенте и местной власти.

Учитывая вышеприведенные факторы, колебания политической системы между полюсами премьер-президентской и президентско-парламентской республики в общих чертах можно описать в трех следующих этапах.

На первом этапе в премьер-президентской системе одна из партий создает через партийное строительство решающее парламентское большинство и получает пост президента. Это позволяет преодолеть противостояние между президентом и премьером (cohabitation) и выстроить вертикаль власти. Монопольное положение одной политической силы увеличивает выгоды президентизации и провоцирует переход к модели патронажного президентства и президентско-парламентской конституции. Рентоориентированные предприниматели в данных условиях склонны использовать стратегию минимакса.

На втором этапе президент переходит от партийного строительства к использованию бюрократических ресурсов для усиления вертикали власти и созданию широкой пропрезидентской коалиции в парламенте и местной власти за счет индивидуальной кооптации. Это создает поле для борьбы внутри партии власти, то есть выгоды от сохранения патронажного президентства для отдельных фракций внутри партии власти снижаются. Они прибегают к стратегии максимина, в частности, могут поддерживать оппозиционные политические проекты, что может привести к фактическому распаду партии власти и формированию контрcoalitions.

На третьем этапе усиление оппозиционных партий и потеря партийного ресурса президента создает импульс для демонтажа патронажного президентства и парламентаризации политики, в частности в виде премьер-президентской конституции, действующей до повторения первого этапа.

Кроме стратегий политических игроков («двойная спираль», минимакс и максимин), маятниковое движение между премьер-президентскими и президентско-парламентскими конституциями тесно связано с политической фрагментацией - количеством значимых (эффективных) политических игроков. Если рассматривать эффективное число партий<sup>18</sup> и эффективное число кандидатов<sup>19</sup> для различных электоральных циклов, то можно увидеть, что политическая фрагментация в Украине также характеризуется маятниковым движением (рис. 2).

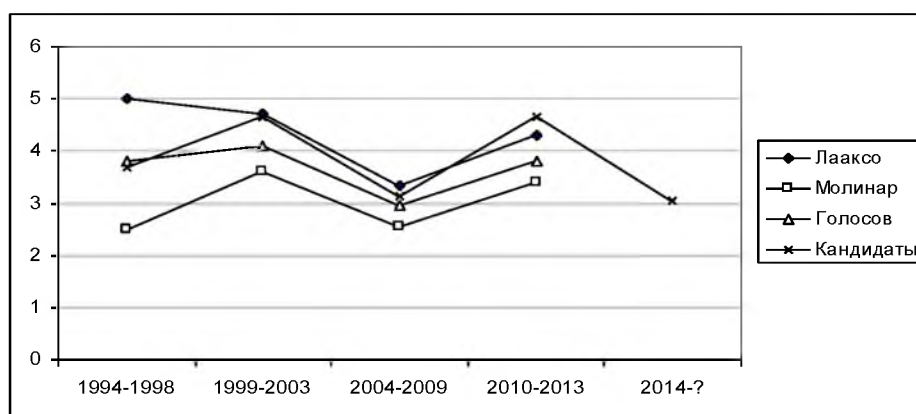


Рис. 2. Показатели эффективного числа партий и кандидатов в Украине

<sup>18</sup> Laakso M., Taagepera R. Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe // Comparative Political Studies. 1979. №12. P. 3—27.; Molinar J. Counting the Number of Parties // American Political Science Review. 1991. Vol.85, №4. P. 1383—91.; Golosov G. The Effective Number of Parties: A New Approach // Party Politics. 2010. №16. P. 171—192.

<sup>19</sup> Carey J. The Impact of Constitutional Choices on the Performance of Presidential Regimes // Journal of Social Sciences and Philosophy. 1999. № 11. P.93—121.



Фактически, на пике фрагментации - увеличения количества значимых политических игроков – в Украине устанавливаются и стабилизируются президентско-парламентские системы. В частности, это объясняется способностью президента создавать широкое пропрезидентское большинство из фрагментированного партийного поля и/или фрагментированностью политических сил, находящихся в оппозиции к президентской партии. В свою очередь на пике дефрагментации - уменьшения количества значимых политических игроков - в Украине устанавливаются и стабилизируются премьер-президентские республики. В частности, это объясняется наличием патовой ситуации между двумя основными конкурентами и необходимостью договариваться по поводу снижения цены президентского приза.

Другим формальным показателем, подтверждающим маятниковое движение украинской политической системы являются индексы президентской власти. В сравнительной политологии существует несколько индексов, которые позволяют оценить силу президентской власти. Некоторые из них, например, индексы М. Шугарта и Дж. Кэрри<sup>20</sup> и А. Кроувела<sup>21</sup> (скорректированный О. Зазнаевым<sup>22</sup>), отдают предпочтение тем полномочиям президента, которые связаны с формой правления (формирование кабинета, возможность распускать парламент и др.). Другие индексы, например, индекс Дж. Макгрегора<sup>23</sup>, считают более существенными «политические» полномочия президента (председательство в Совбезе, командование вооруженными силами и др.). Показатели этих индексов для конституций 2006/2014 и 1996/2010 гг. отражены в таблице.

Важно отметить, что если в случае с индексами, связанными с формой правления, президентская власть колеблется существенно, то в случае с индексами, связанными с «политическими» полномочиями президента, усиление (ослабление) власти незначительно. Это означает, что маятниковое движение украинского политии состоит не столько в резком наращивании инструментов политической власти со стороны президента или парламента, сколько в смене ролей между президентом и парламентом в плане контроля над правительством как главным менеджером процессов извлечения ренты.

*Таблица*

**Показатели индексов президентской власти для конституций Украины**

	1996/2010	2006/2014	Диапазон индекса
Шугарт/Керри	12	5	от 0 до 40
Кроувел/Зазнаев	4	0	от -10 до 10
Макгрегор	60	55	от 0 до 100

Теперь мы должны ответить на вопрос, какие политические союзы сопровождают маятниковое движение между различными конституционно-политическими проектами? В период с 1996 по 2014 г. украинская политика развивалась в маятниковом движении между президентско-парламентскими и премьер-президентскими конституциями. Однако это только один из возможных маятников, действующий благодаря так называемой зависимости от пройденного пути (path-dependence), то есть благодаря наличию уже апробированных вариантов конституций. Однако, в украинской политической повестке дня существуют и альтернативные варианты конституционного маятника.

Точки перелома в украинской политике создаются в треугольнике сил: президент (глава государства и его политическое окружение) / олигархия (рентоориентированные предприниматели) / майдан (в самом широком смысле массовой мобилизации населения и гражданского общества, а не только в узком смысле протестных движений в Киеве). Союз двух сил этого треугольника против третьей силы создает возможность различных конститу-

<sup>20</sup> Shugart M., Carey J. Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge University Press, 1992. P. 148-166.

<sup>21</sup> Krouwel A. Measuring Presidentialism of Central and East European Countries // Working Papers Political Science. 2003. № 2. P. 1–22.

<sup>22</sup> Зазнаев О. Индексный анализ полупрезидентских государств Европы и постсоветского пространства // Полис. 2007. №2. С. 146–164.

<sup>23</sup> McGregor J. The Presidency in East Central Europe // RFR/RL Research Report. 1994. Vol.3. №2. P. 23–31.



ций: (1) союз президента и олигархии против майдана - президентско-парламентская конституция; (2) союз олигархии и майдана против президента - премьер-президентская конституция; (3) союз президента и майдана против олигархии - «популистская» (или в другой интерпретации «плебисцитарная»<sup>24</sup>) президентская конституция с широкими правами президента и институтов непосредственной демократии (рис. 3).



Рис. 3. Политические союзы и конституционные альтернативы в Украине

Таким образом, можно выделить как минимум три возможных маятника украинской политики: (1) между премьер-президентскими и президентско-парламентскими конституциями (борьба между майданом и президентом, результат которой зависит от того, на чьей стороне окажется олигархия); (2) между популистскими президентскими и президентско-парламентскими конституциями (борьба между майданом и олигархией, результат которой зависит от того, на чьей стороне окажется президент); (3) между премьер-президентскими и популистскими президентскими конституциями (борьба между олигархиями и президентом, результат которой зависит от того, на чьей стороне окажется майдан).

Стоит заметить, что подобный подход, а именно объяснение политико-конституционного устройства через союзы значимых политических групп, доказал свою эффективность на материале традиционных обществ и обществ раннего Нового времени<sup>25</sup>.

Важно отметить, что при стабилизации того или иного конституционного проекта проигравшая сторона всегда стремится взять реванш. Так, например, после стабилизации премьер-президентской конституции в 2006 г. проигравшая сторона (президенты) стремилась качнуть конституционный маятник в другую (более выгодную для себя) сторону. Президенты пытались заключить союз с майданом против олигархии (сюда можно отнести неудавшуюся конституционную реформу В. Ющенко, которую предполагалось легитимизировать на референдуме в обход «олигархического» парламента, а также предвыборную кампанию 2010 г. Ю. Тимошенко, которая строилась на актуализации требований майдана 2004-2005 гг. и борьбе с олигархией) или же союз с олигархией против майдана (сюда можно отнести картельное соглашение В. Ющенко с Партией регионов, а также включение в патронажно-клиентарную сеть В. Януковича олигархов из «оранжевой» команды).

Таким образом, исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы. Концепции политической науки, разработанные на материале современных западных обществ не всегда являются эффективным инструментом для объяснения политического

<sup>24</sup> Вебер М. Рейхспрезидент // Политические работы (1895—1919). М.: Праксис, 2003. С. 399—403.

<sup>25</sup> Например см.: Spruyt H. The sovereign state and its competitors. Princeton University Press, 1994.; Андерсон П. Переходы от античности к феодализму. М., 2007.; Тешке Б. Миф о 1648 годе : класс, геополитика и создание современных международных отношений. М., 2011.



процесса в постсоветских государствах, в том числе и в Украине. Действительно, ключевой характеристикой постсоветской политики является слабость рационально-бюрократического управления и приватизация публичных государственных институтов. Именно поэтому более перспективной здесь представляется методология политической антропологии и исторической социологии, которая концентрируется на протогосударственных политиях и (нео)традиционных политических практиках.

Украинский политический процесс можно описать в терминах противостояния двух протогосударственных политических проектов, а именно вождества и олигархического совета, которые закрепляются в конституционных рамках президентско-парламентского и премьер-президентского правления соответственно.

Маятниковый переход между этими конституционно-политическими проектами можно объяснить различными факторами: сочетанием противоречивых стратегий политических элит («двойная спираль», минимакс и максимин), нарастанием и спадом политической фрагментации (количества значимых политических игроков), стремлением политических элит добиться контроля над правительством как основным менеджером извлечения рента, меняющимися политическими союзами между главными общественно-политическими группами.

## PROTO-STATE BUILDING AND CONSTITUTIONAL PENDULUM IN UKRAINE

**A.S. POLISHCHUK**

*V.N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine*

*e-mail: a\_polish@ukr.net*

The weakness of rational-bureaucratic administration turns Ukrainian politics into rivalry between proto-state projects that are formalized and legitimized by a constitution. The phenomenon of proto-state building, content and driving forces of the Ukrainian constitutional pendulum are analyzed in this article.

Key words: proto-state building, chiefdom, oligarchy, constitutional pendulum, political alliances.